

## ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНИХ ВІДНОСИН ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

Світова практика засвідчує зростання впливу держави на фінансові питання діяльності політичних партій, що знаходить своє закріплення на законодавчому рівні. Держава прагне, по-перше, обмежити можливості монополізації виборів крупним капіталом і, таким чином, створити фінансові можливості у виборах для нових партій, а по-друге, забезпечити прозорість фінансової сторони діяльності політичних партій та виборчого процесу [1, с.275].

У літературі визначаються три напрями, в яких відбувається законодавче регулювання фінансування політичних партій: 1) регулювання розмірів та порядку надання партіям приватних пожертвувань та внесків; 2) обмеження передвиборчих витрат та контроль за ними; 3) пряме бюджетне фінансування партій державою [2, с.179-183].

Законодавець насамперед визначає легітимні джерела фінансування політичних партій, до яких належать: внески членів партій, приватні пожертвування, прибуток від майна, яке знаходиться у власності політичної партії, а також від діяльності цієї партії, яка не заборонена, та державні субсидії, кредити банків, спадковість майна національних фізичних та юридичних осіб.

Внески членів партії, там де вони існують (йдеться про організаційно оформлені політичні партії), складають незначну частину коштів партії. В організаційно неформованих партіях вони взагалі відсутні.

Головним джерелом прибутку партії є пожертвування фізичних та юридичних осіб, перш за все останніх. Законодавство низки країн передбачає, що партії не повинні отримувати грошові та матеріальні кошти від державних органів та організацій (наприклад, Угорщина, Італія), органів місцевого самоврядування, іноземних громадян, іноземних держав, фірм з іноземними інвестиціями. В Канаді такі заборони відсутні, що дає можливість отримувати матеріальну допомогу від членів парламенту, профспілок, іноземних інвесторів. У законодавстві України існує чіткий перелік суб'єктів, що не мають права брати участь у фінансуванні політичних партій. До них належать: 1) органи державної влади та органи місцевого самоврядування; 2) державні та комунальні підприємства, установи та організації, в майні яких є частки (паї, акції), що є державною та комунальною власністю, або які належать нерезидентам; 3) іноземні держави та їх громадяни, підприємства, установи та організації; 4) благодійні та релігійні об'єднання та організації; 5) анонімні особи під псевдонімом; 6) політичні партії, що не входять у виборчий блок політичних партій (ст.15, Закону «Про політичні партії в Україні») [6, с.4].

Закріплення цього переліку суб'єктів робиться для того, щоб виключити негативний вплив іноземних держав, що мають геополітичні інтереси, в сферу яких входить Україна, та вплив державних органів, що в змозі було б порушити принцип плюралізму думок та призвести до інших негативних

наслідків. Згадка в українському законодавстві про неможливість одержання коштів від анонімів, або осіб, що користуються псевдонімом, є складником забезпечення прозорості фінансової діяльності політичних партій.

Законодавства багатьох країн світу не тільки обмежують джерела фінансування політичних партій, а й встановлюють максимальні розміри пожертвувань. Так, згідно із Законом Франції про фінансову гласність політичного життя 1988 р. найвища сума пожертвувань для фізичних осіб встановлена у розмірі 20 тис.франків, для юридичних – 50 тис. франків. Пожертвування на суму більш ніж 2 тис. франків оформлюються чеком. У США розмір внесків від приватних фізичних осіб на підтримку партії не може перевищувати 25 тис. дол. на рік (Закон 1974 року). Ще 25 тис. дол. приватна особа має право витратити на свого кандидата, але не входячи з ним у зв'язок. Внески юридичних осіб обмежуються 5 тис. дол. на кожного кандидата, окремо під час праймеріз та під час саме виборів. Внески готівкою забороняються, окрім мінімальних (100 \$). Це робиться з метою полегшення відповідного контролю.

У ФРН та Австрії всі внески, які складають суму більшу, ніж 20 тис. та 30 тис.марок відповідно, повинні бути прозорими, хоча найвища сума не фіксується.

У Канаді граничний розмір пожертвувань від фізичних та юридичних осіб визначений у 50 тис.\$.. Для дрібних пожертвувачів (до 100 \$) встановлені податкові пільги у розмірі 75% суми внеску, для середніх (до 2000 \$) і крупних (більш, ніж 2000 \$) – пільги в спадній прогресії від 55% до 0. Відповідна частина внеску вираховується із суми прибуткового податку при його сплаті фізичною особою чи організацією [3, с.68].

Українське законодавство розміри пожертвувань політичним партіям не обмежує. Вважаємо, що законодавець повинен якомога швидше вирішити це питання, бо саме обмеження розмірів пожертвувань буде сприяти зміцненню принципів політичного та ідеологічного плюралізму, зменшенню впливу «капіталу» при вирішенні окремих важливих для всього суспільства питань.

Другий напрямок правового регулювання фінансування політичних партій – це обмеження передвиборчих витрат та контроль за ними.

Обмеження передвиборчих витрат ведеться законодавцем двоюко. З одного боку, він прагне окреслити коло безпосередніх цілей, на які можна, або навпаки, не можна, витратити кошти (відповідні переліки містяться в англійському Законі про зміну Акта про Парламент 1949 р., в австрійському Законі про партії 1975 р., французьких законах 1988 і 1990 років і таке інше)\*, з іншого боку, вводяться прямі обмеження передвиборчих витрат. Найбільш конкретно ця вимога викладена в законодавстві США. На президентських виборах кожен із кандидатів не має права використати більш ніж 10 млн. дол. в ході праймеріз та 20 млн. дол. в ході основних виборів. Тобто загальна межа витрат – 30 млн. дол. Для кандидата в сенатори загальна межа складає 250 тис. дол. (100 тис. дол. – на праймеріз та 150 тис.

---

\* Як засвідчує практика, великих результатів цей захід не дає.

дол. – на основні вибори); для кандидатів в палату представників – 140 тис. дол. (по 70 тис. дол. на кожному з етапів). Окрім цього, кожний з кандидатів має право на додаткові затрати (до 20% від зазначеного ліміту) для покриття витрат по збору фінансів. Обмеження накладаються також на паралельні витрати національних партійних комітетів для підтримки своїх кандидатів: в президенти – із рахунку 2 цента на виборця, в сенат – до 20 тис. дол., в палату представників – до 10 тис. дол. Прямі передвиборчі витрати приватних осіб на підтримку конкретних кандидатів обмежуються 1 тис. дол. Спочатку закон обмежував також і витрати особистих коштів кандидатів у передвиборчих цілях, але пізніше, у січні 1976 р., Верховний Суд визнав цю норму як таку, що суперечить конституції, та зняв обмеження [2, с.180].

За законодавством України громадянам країни надана можливість через політичні партії та їх виборчі блоки обирати Президента України, народних депутатів України, ВР АРК, сільських, селищних та міських рад та їх голів.

Закон «Про вибори Президента України» встановлює обмеження щодо розміру особистого виборчого фонду кандидата, який згідно із п.4 ст.35 Закону не може перевищувати 100000 неоподаткованих мінімумів доходів громадян. Пожертвування однієї юридичної або фізичної особи не може перевищувати 100 неоподаткованих мінімумів доходів громадян.

Дані про розміри та джерела надходжень до фонду, фінансові звіти про використання цих коштів публікуються Центральною виборчою комісією у газетах «Голос України» та «Урядовий кур'єр» не пізніше як на сьомий день після виборів [5, с.90].

Законом «Про вибори народних депутатів України» встановлено, що гранична сума витрат виборчого фонду партії (блоку) не повинна перевищувати 150 тис. неоподаткованих мінімумів доходів громадян, а кандидата в депутати, що зареєстрований за одномандатним виборчим округом – 10 тис. неоподаткованих мінімумів доходів громадян (п.3 ст.36 Закону) [7, с.10].

Добровільний внесок фізичної особи у виборчий фонд однієї партії (блоку), одного кандидата в депутати, який зареєстрований за одномандатним округом, не може перевищувати 1 тис.неоподаткованих мінімумів доходів громадян (п.4 ст.36 Закону) [7, с.10].

Законодавство України забороняє певним категоріям осіб робити добровільні внески у виборчий фонд партії, а саме: іноземним громадянам та особам без громадянства; фізичним особам, що є суб'єктами підприємницької діяльності, які мають заборгованості перед бюджетом будь-якого рівня на день перерахування внеску до виборчого фонду [7, с.10]. Розміри пожертвувань політичним партіям в Україні не обмежуються.

Закон «Про вибори депутатів ВР АРК» не встановлює розміри особистих виборчих фондів. Це питання залишається не врегульованим.

Розмір власного виборчого фонду кандидата в депутати місцевих рад та сільських, селищних та міських голів не може перевищувати 50 неоподаткованих мінімумів заробітної плати (п.3 ст.52 Закону «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних та міських голів») [5, с.157]. До ви-

ще зазначених заборон з приводу внесків до власного виборчого фонду кандидата додається неможливість роботи внески місцевими органами виконавчої влади (п.4 ст.52 Закону) [5, с.157].

Не використані під час виборчої кампанії кошти особистих виборчих фондів кандидатів після обрання Президента України чи народного депутата України за одномандатним округом, перераховуються установою банку у безспірному порядку до Державного бюджету України. При цьому за Законом «Про вибори народного депутата України» це перерахування відбувається у триденний термін з дня офіційного оприлюднення результатів виборів депутата за одномандатним округом (п.13 ст.36 Закону) [7, с.10]. Кошти виборчого фонду, що не були використані партією чи блоком, за рішенням керівного органу партії (блоку), яке повинно бути прийняте в семиденний термін після офіційного оприлюднення результатів виборів, перераховуються на поточний банківський рахунок партії (партій, що входять в блок) в п'ятиденний термін з дня отримання відповідного рішення партії (блоку). Якщо партія протягом визначеного терміну не приймає такого рішення, то невикористані кошти в безспірному порядку перераховуються до Державного бюджету України на п'ятнадцятий день з дня офіційного оприлюднення результатів виборів (п.12 ст.36 Закону) [7, с.10]. Маємо привілейоване становище партій та блоків на виборах народних депутатів України по відношенню до інших претендентів.

На другий день після виборів установа банку, в якому відкрито рахунки особистих виборчих фондів кандидатів в Президенти, інформує Центральну виборчу комісію про розміри і джерела надходжень до цих фондів та подає фінансові звіти про їх використання (п.15 ст.35 Закону «Про вибори Президента України»)[5, с.90]. Розпорядники виборчого фонду партії або кандидата в депутати за одномандатним виборчим округом обов'язані не пізніше ніж на п'ятий день після дня виборів подати до Центральної виборчої комісії фінансовий звіт про надходження та використання коштів виборчого фонду (п.4 ст.35 Закону «Про вибори народних депутатів України») [7, с.10]. Не пізніше як за сім днів до дня виборів кандидати у депутати або їх довірені особи обов'язані передати до окружних виборчих комісій фінансові звіти про джерела надходжень у власні виборчі фонди. Відомості про доходну частину власних виборчих фондів оприлюднюються окружними виборчими комісіями не пізніше як за два дні до дня виборів (п.10,11 ст.33 Закону «Про вибори депутатів ВР АРК») [5, с.164-166]. В попередньому Законі «Про вибори народних депутатів України» існувало теж таке положення. На нашу думку, інститут попереднього фінансового контролю може вплинути на результати виборів. В Законі «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних та міських голів» це питання ніяк не урегульоване.

Третій напрямок законодавчого регулювання фінансування політичних партій – це їх пряме фінансування державою. У більшості країн державні субсидії складають істотне джерело надходжень, хоча мають суттєві розбіжності в залежності від країни. В США та ФРН фінансуються лише передвиборчі витрати партій, в Швеції, Фінляндії, Данії та інших – поточні витрати. Механізм розподілення субсидій має також відмінності. Так, в Данії,

Швеції, Фінляндії субсидії розподіляються відповідно до кількості парламентських мандатів, в ФРН – напередодні нових виборів за результатами попередніх: по 1,4 марки за кожний голос виборця із перших 5 млн. голосів і по 1 марці – за кожний голос більш ніж 5 млн. голосів.

Умови надання державою допомоги теж відмінні. Так, у ФРН субсидії надаються лише тим партіям, які зібрали не менш 10% голосів при голосуванні в одномандатних округах чи не менш 0,5% при голосуванні по списках партії. Важливо те, що партії, які представлені у парламенті, в змозі отримати до 60% коштів, які їм надаються авансом, інші ж – лише у вигляді компенсації здійснених передвиборчих витрат за підсумками голосування [2, с.182].

Специфіка канадського законодавства полягає в тому, що тільки кандидати, які отримали 15% голосів і більше можуть рахувати на 50-60% компенсацію витрат. Фінансові ж витрати малих партій ніяким чином не відшкодовуються, що є засобом їх прихованої дискримінації [3, с.60]. З іншого боку, спрямованість цих законодавчих норм певною мірою виправдана, бо дозволяє зберегти політичну стабільність і дає змогу «малим» партіям нарощувати свій потенціал для подальшої конкурентної боротьби за місця в парламенті із міцними партіями, загартованими в боротьбі за владу.

Опосередковане фінансування проявляється у втсановленні державою «додаткових окладів» партійним лідерам. Так, політична традиція Великої Британії передбачає надання «головному батогу» (партійному організатору правлячої партії) посади парламентського секретаря скарбниці. Згідно з Актом про міністрів корони 1937 р. лідер парламентської опозиції одержує винагороду в 2 тис. фунтів стерлінгів на рік (прем'єр – 5 тис.фунтів стерлінгів). Подібні норми закріплює і Виборче законодавство Канади. Так, лідер партії, яка визнається опозиційною, отримує статус лідера опозиції з окладом, відповідним до платні міністра. Керівник будь-якої партії, що здобула не менш ніж 12 місць у палаті представників, також отримує більшу за звичайного депутата заробітну платню.

В Україні прямого бюджетного фінансування політичних партій не існує, і це легко пояснити тим скрутним соціально-економічним становищем та рівнем корупції, які зараз спостерігаються в нашій державі. Однак, опосередковане бюджетне фінансування під час виборів у вигляді надання можливості безоплатного користування засобами масової інформації все ж є: «передвиборча агітація за рахунок засобів Державного бюджету України, що надані на підготовку та проведення виборів, здійснюється із дотриманням принципу відповідно рівних умов: надання партіям (блокам), кандидати в депутати яких зареєстровані за багатомандатним округом, а також кандидати в депутати, що зареєстровані за одномандатними округами, таких самих друкарських площ в друкарських засобах масової інформації та ефірного часу на радіо та телебаченні» (п.4 ст.51 Закону «Про вибори народних депутатів України») [7, с.11].

Оскільки державне фінансування партії має на меті фінансування роботи з політичної освіти населення, дослідницької діяльності, спрямованої на розробку прогресивних законопроектів, забезпечення плюралізму ду-

мок, поглядів, оцінок, то воно має право на існування. І будемо сподіватись, що в недалекому майбутньому економічний стан України дозволить їй позитивно вирішити це питання.

Важливим є питання про звітність партій перед державою про стан своїх фінансів та про джерела їх надходження.

Законодавства усіх країн потребують від політичних партій подавати до органів, які здійснюють фінансовий контроль документи (звіти) про використання ними своїх коштів. Термін подачі та форма цих документів є різними. Так, в Австрії та ФРН – 9 місяців з дня закінчення звітного року, в Іспанії – 6 місяців, в Італії – 1 місяць [1, с.278]. У Франції згідно з законом №88227 ненадання щорічного фінансового звіту автоматично призводить до припинення державного фінансування [4, с.60].

Стосовно органів, які здійснюють контроль за фінансами партій, то в США та Мексиці – це федеральна виборча комісія, в Австрії – комісія при МВС, в Угорщині – Державна розрахункова палата, в Іспанії – Розрахунковий трибунал [1, с.278].

В Україні контроль за джерелами та розмірами надходжень коштів політичних партій здійснюють фінансові органи (ст.25 Закону «Про об'єднання громадян») [5, с.298, 299].

Кожна партія у встановленому порядку подає до фінансового органу декларацію про прибутки та витрати. Крім того, спеціальна комісія Верховної Ради України, до складу якої входять депутати – представники усіх політичних партій, що увійшли до парламенту, розглядає їх фінансову діяльність за рік і доповняє свої висновки на пленарному засіданні Верховної Ради України. У разі порушень фінансової дисципліни, політична партія несе відповідальність згідно із законодавством (ст.26 Закону «Про об'єднання громадян») [5, с.299].

Таким чином, характер законодавства про фінансування політичних партій, фінансові умови та порядок надання коштів свідчить про те, що законодавець прагне досягти певної мети. По-перше, обмежити наявні зловживання, оздоровити політичний процес, а по-друге, утримати рівновагу сил, що склалася, існуючу та вигідну для політичної еліти систему влади та механізми і інститути її реалізації, які довели свою спроможність, тобто у кінцевому результаті прагне до збереження та розвитку демократичних інститутів.

**Список літератури:** 1. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: в 4 т., Т.12. Часть общая: Учебник. М., 1999. 2. Конституционное право зарубежных стран / Учебник для вузов / Под общей ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. М., 2000. 3. Данилов С.Ю., Шило В.Е. Политико-государственный механизм современной Канады. Сравнительно-историческое исследование. М., 1991. 4. Мельниченко В. Політичні партії на правовій орбіті // Віче. 1996. №12. 5. Конституційне законодавство України (законодавчі акти, коментар, офіційне тлумачення): Збірник нормативних актів // Автори-упорядники: С.В. Лінецький, М.І. Мельник, А.М. Ришелюк. К., 2000. 6. Закон України «Про політичні партії в Україні»// Голос України. 2001. 12 травня.. 7. Закон України «Про вибори народних депутатів України»// Голос України. 2001. 6 листопада.

*Надійшла до редколегії 24.04.02*